Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 002 Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2015)

Nr. 109 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 februari 2016

Bij het Belastingplan 2015 is de afvalstoffenbelasting per 1 januari 2015 uitgebreid tot afvalstoffen die worden verbrand in een inrichting waarin huishoudelijk afval, gemengd bedrijfsafval en gemengd sorteerresidu mag worden verbrand. Daarbij heeft uw Kamer bij amendement ook een heffing ingevoegd voor afvalstoffen die buiten Nederland worden gebracht om daar te worden verbrand (Kamerstuk 34 002, nr. 69). Deze zogenoemde exportheffing is op 1 juli 2015 in werking getreden.

Bij de vormgeving van de exportheffing is er, om tot een uitvoerbare regeling te komen, voor gekozen belasting te heffen ter zake van het verkrijgen van toestemming om afvalstoffen buiten Nederland te brengen om daar te worden verbrand. Er wordt dus, anders dan in de binnenlandse situatie, geen rekening gehouden met de feitelijke afvalstromen, de vergunning van de verwerkingsinstallatie en de uiteindelijke wijze van verwerking. De achtergrond van deze keuze bij de exportheffing was, dat de Belastingdienst geen zicht heeft op dergelijke feiten en omstandigheden in het buitenland. Daardoor zou een regeling overeenkomstig de binnenlandse systematiek niet handhaafbaar zijn geweest. De toestemming om afvalstoffen buiten Nederland te brengen wordt bij beschikking verleend door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) ingevolge de Europese verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen (EVOA), aan de hand van een kennisgeving van de exporteur.

Bij het amendement op het Belastingplan 2015 is ook voorzien in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur bepaalde afvalstoffen bij export van de heffing uit te zonderen, indien deze afvalstoffen in de binnenlandse situatie evenmin in de heffing worden betrokken. Deze vrijstelling zou in beginsel worden opgenomen in het Verzamelbesluit 2016, zo mogelijk met terugwerkende kracht tot en met 1 juli 2015.

kst-34002-109
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

De afgelopen periode is onderzocht of het mogelijk is voor deze vrijstelling aan te sluiten bij de aard van de afvalstoffen waarvoor toestemming wordt verleend tot overbrenging naar het buitenland. De verwachting was dat daarmee voorkomen zou kunnen worden dat de exportheffing strijdigheid oplevert met het Europese recht, zonder de uitgangspunten van de gekozen opzet geweld aan te doen. Helaas is die verwachting te optimistisch gebleken. Met een vrijstellingsregeling voor specifieke afvalstromen blijkt niet voorkomen te kunnen worden, dat onder omstandigheden meer belasting wordt geheven voor in een ander EU-land verwerkte afvalstoffen dan het geval zou zijn geweest bij vergelijkbare verwerking in Nederland. Een heffing waarbinnen dit zich kan voordoen is Europeesrechtelijk niet houdbaar.

De oorzaak is dat de exportheffing aansluit bij de afgifte van de EVOA-beschikking. De EVOA-beschikking biedt bij nader inzien niet de informatie die nodig is. De EVOA-beschikking geeft aan welk soort materiaal wordt geëxporteerd, de maximale hoeveelheid die in een bepaalde periode mag worden geëxporteerd en de verwachte verwerkingsmethode. Voor een Europeesrechtelijk houdbare heffing zijn nodig de feitelijke hoeveelheid die geëxporteerd is en de manier waarop deze is verwerkt. Het systeem van EVOA-beschikkingen kan niet worden aangepast om de benodigde informatie te verkrijgen, omdat de EVOA een Europees systeem is. Bovendien zou aanpassing van de beschikkingen niet leiden tot gegevens die door de Belastingdienst gecontroleerd zouden kunnen worden. Het systeem zou daardoor heel kwetsbaar worden.

Onderzocht is of op een andere manier dan via een vrijstelling voor specifieke afvalstromen tegemoet kan worden gekomen aan bovengenoemde bezwaren. De enige mogelijkheid daartoe leek een meer algemene vrijstelling in de vorm van een tegenbewijsregeling. De exporteur zou dan de mogelijkheid krijgen aan te tonen dat hij voor de in totaal door hem op basis van een EVOA-beschikking naar het buitenland overgebrachte hoeveelheid afvalstoffen meer belasting is verschuldigd, dan bij vergelijkbare verwerking in Nederland in totaal het geval zou zijn geweest. Het meer verschuldigde bedrag zou dan niet worden geheven. De exporteur zou aan de hand van zijn administratie moeten kunnen aantonen dat hij voor deze algemene vrijstelling in aanmerking komt en voor welk bedrag.

De Belastingdienst heeft echter aangegeven dat zo'n regeling niet handhaafbaar zou zijn, omdat het per saldo te betalen belastingbedrag afhankelijk zou zijn van feiten en omstandigheden die de Belastingdienst niet kan controleren. Het gaat daarbij om de daadwerkelijk geëxporteerde hoeveelheden, de wijze waarop de afvalstoffen in het buitenland zijn verwerkt en de aard van de installatie waarin de verwerking in het buitenland heeft plaatsgevonden. De Belastingdienst zou in zo'n opzet niet kunnen vaststellen of de verschuldigde belasting volledig is aangegeven. Verder zou de regeling leiden tot relatief grote administratieve lasten en onzekerheid bij de exporteur. Deze zou de vrijstelling bij zijn aangifte moeten toepassen en daarbij een vergelijking moeten maken van de verwerking in het buitenland, afgezet tegen de heffing van afvalstoffenbelasting in de binnenlandse situatie. De daarvoor vereiste deskundigheid zou vaak ontbreken, waardoor ook de exporteur niet zeker zou weten of het belastingbedrag dat hij op aangifte voldoet juist is.

Conclusie

Dit brengt mij op het punt waar we nu staan: anders dan gehoopt kunnen we nog geen werkbare oplossing bieden die enerzijds Europeesrechtelijk houdbaar is en anderzijds kan worden gehandhaafd en toepasbaar is voor

de betrokken ondernemers. De tijd begint echter te dringen. Voor exporteurs is al enige maanden niet duidelijk, in hoeverre zij afvalstoffenbelasting verschuldigd zullen zijn voor afvalstoffen waarvoor zij sinds 1 juli 2015 een EVOA-beschikking hebben gekregen. Volgens berichten uit de sector wordt de situatie voor sommige exporteurs nijpend, omdat zij al maanden wachten met export van zich opstapelende afvalstoffen waarvan de overbrenging naar het buitenland niet loont als daarvoor afvalstoffenbelasting betaald zou moeten worden. Voor zover dit afvalstoffen betreft die zijn bestemd voor verbranding in energiecentrales en industriële ovens buiten Nederland, zou bij vergelijkbare verbranding in de binnenlandse situatie geen afvalstoffenbelasting worden geheven. Deze situatie acht ik niet houdbaar.

Gezien het voorgaande zie ik geen andere oplossing dan terug te komen op de beslissing de afvalstoffenbelasting mede te heffen voor afvalstoffen die buiten Nederland worden gebracht om daar te worden verbrand. Ik stel voor om het tarief van de exportheffing in de afvalstoffenbelasting vooralsnog op nihil te stellen, met terugwerkende kracht tot en met de ingangsdatum 1 juli 2015.

Ik zie twee manieren om de heffing op nihil te stellen. Het is enerzijds mogelijk dit onmiddellijk te doen bij beleidsbesluit vooruitlopend op een wetswijziging in het Belastingplan 2017. Dat heeft het voordeel dat de benodigde dekking, € 8 miljoen structureel, kan meelopen in de brede budgettaire besluitvorming van het belastingplan. Bovendien biedt deze variant op de kortst mogelijke termijn maximale duidelijkheid aan de branche. Anderzijds heb ik de Eerste Kamer vorig jaar toegezegd de periode tussen de aankondiging van een dergelijke wijziging en het moment van indiening van het reparatiewetsvoorstel bij het parlement zo kort mogelijk te houden. Om hieraan tegemoet te komen is het mogelijk om het tarief op nihil te zetten door een op korte termijn in te dienen spoedwetsvoorstel. Met deze oplossing zal geen sprake zijn van anticiperend beleid. Het nadeel van deze variant is dat tot het indienen van het wetsvoorstel nog enkele maanden onduidelijkheid voor de branche blijft bestaan. Een tweede nadeel is dat in dit aparte wetsvoorstel dan ook direct de dekking in de sfeer van de afvalstoffenbelasting geregeld zal moeten worden. Mijn voorkeur gaat daarom uit naar de eerste optie. Graag verneem ik welke voorkeur uw Kamer heeft.

Tegelijkertijd zal ik in overleg met de sector onderzoeken of er wellicht nog een andere opzet mogelijk is om de exportheffing op een later tijdstip alsnog in te voeren.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes